

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE GRADO / GRADU AMIERAKO LANA

**LOS EXTRANJEROS EN EL MARCO DE LA NORMATIVA LABORAL DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Viviana Moreira Montero

DIRECTORA / ZUZENDARIA

Alicia Chicharro Lázaro

Pamplona/Iruñea

8 de enero de 2014

¿Se le pueden poner «puertas al campo» y disuadir a quienes buscan una vida mejor de que se queden en sus países?

–“No se puede. Nada hay más peligroso que un sueño, nada más poderoso que una esperanza. La expresión «vallas impermeables» nunca describirá lo que son las vallas, sino los riesgos cada vez mayores que habrán de asumir los soñadores para alcanzar lo que sueñan. La única disuasión posible sería el conocimiento de la realidad, conocimiento que se haría posible, razonable y práctico si, en vez de acorralar a los emigrantes en caminos de muerte, se les diese la ocasión de entrar normalmente en los países, la ocasión de ver, la ocasión de quedarse si encuentran algo mejor de lo que tienen, o de regresar sin humillación si lo que han visto no es lo que esperaban ver. Mientras no hagamos la pregunta adecuada, no daremos con la política justa”. Santiago Agrelo, arzobispo de Tánger.

RESUMEN

La acción de la Unión Europea en la gestión de flujos migratorios ha estado, en los últimos años, encaminada a conseguir la armonización de las políticas de inmigración de sus Estados miembros, tarea que hasta ahora ha sido ardua y complicada, pues ello significa atravesar las fronteras de la soberanía nacional de cada país, y es este el factor preponderante por el cual actualmente no existe una política europea común en este ámbito.

En este sentido, la política de inmigración tiene su piedra angular en la admisión de inmigrantes económicos y por tanto es necesario abordarla a nivel europeo en el contexto del desarrollo progresivo de una política común de inmigración coherente, una responsabilidad que reside en la cooperación de todos los Estados miembros. Así, el presente trabajo es un acercamiento a los instrumentos jurídicos existentes a nivel de la UE y a la situación actual.

Palabras Claves

- ✚ Extranjeros
- ✚ Unión Europea
- ✚ Política de Inmigración
- ✚ Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
Palabras Claves	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. LA INMIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA NORMATIVA LABORAL DE LA UNIÓN EUROPEA.	6
1. Una Política de Inmigración común inexistente. Evolución y actualidad.....	6
1.1 Hitos importantes en la evolución de la cuestión de la inmigración	7
1.2 Propuestas recientes y documentos más relevantes	9
III. INMIGRACIÓN ECONÓMICA EXTRACOMUNITARIA.....	13
1. Admisión de nacionales de terceros Estados no residentes en un Estado miembro.....	14
1.1 La Tarjeta Azul UE, para trabajadores altamente cualificados. Directiva 2009/50/CE.....	14
1.2. Traslados intraempresariales. Directiva 2014/66/UE.....	16
1.3. Trabajadores temporeros. Directiva 2014/36/UE.....	18
2. Admisión de nacionales de terceros Estados residentes en un Estado miembro	20
IV. LA INMIGRACIÓN ILEGAL, UNA LUCHA DE TODOS.....	21
1. Contratación de inmigrantes irregulares.....	22
2. Seguridad fronteriza	24
3. El retorno de los inmigrantes irregulares	25
V.CONCLUSIONES.....	26
VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	28

I. INTRODUCCIÓN

La inmigración es un tema palpitante para muchos. Por un lado, hay quienes sostienen que los países deben estar abiertos a personas que aportan valiosos conocimientos. Por otro, algunos consideran que el exceso de inmigración puede causar tensiones sociales. La sociedad en la que vivimos representa la máxima globalización que hayamos presenciado y los movimientos poblacionales parecen ser por lo menos para algunos, Estados, un valioso recurso para el desarrollo social y económico de sus territorios.

Como ha señalado la Comisión Europea, “a causa del descenso de la natalidad y el envejecimiento de la población, Europa será cada vez más dependiente de la mano de obra procedente de la inmigración. Sin la inmigración, tendremos 110 millones de trabajadores menos que en la actualidad para mantener los niveles actuales de gasto social, especialmente el dedicado a las pensiones.”¹ Parece lógico, pues que la UE luche continuamente por conseguir una política de inmigración común que aborde con claridad la gestión de los flujos migratorios para dejar atrás la mera gestión de emigrantes, sin embargo, aunque ha elaborado una importante normativa, no ha sido capaz de conseguir hasta la fecha una integración real de sus políticas de inmigración, bien porque el difícil entorno económico actual añade complejidad, bien porque los Estados miembros no están interesados en ceder su soberanía respecto de esta materia.

Para comprender el alcance del tema se debe tener en cuenta que “a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término ‘migrante’. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por ‘razones de conveniencia personal’ y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.”² Y aunque la inmigración se puede analizar desde un punto de vista moral, penal o laboral, entre otros, me centraré en el análisis de este último, abordando también ciertas nociones sobre los instrumentos jurídicos existentes a nivel de la UE y su evolución, para poder

¹ Comisión Europea, “Gestión justa y eficaz de la inmigración”, 26 de mayo de 2011. Consultado en la pág. Web: http://ec.europa.eu/news/justice/110526_es.htm.

² Organización Internacional para las Migraciones, “Los Términos clave de la Migración”. Consultado en la pág. Web: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Inmigraci%C3%B3n>.

entender el panorama actual. En cualquier caso, los Estados son conscientes de que es necesario que existan políticas eficientes para abordar la migración y sancionar, cuando proceda, las prácticas abusivas en relación con los inmigrantes, no olvidemos que hablamos, siempre, de personas.

“En suma, la movilidad transnacional es un fenómeno social cada vez más extendido en una sociedad globalizada. Por lo tanto, no constituye algo anormal, patológico, sino normal, fisiológico. En consecuencia, las normas no deben tratarlo como una anomalía, sino más bien como situaciones típicas, normalizadas, que lejos de perturbar el pretendido orden natural de las cosas positivas lo ratifica”³.

II. LA INMIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA NORMATIVA LABORAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Una Política de Inmigración común inexistente. Evolución y actualidad

La Unión Europea (en adelante UE) no ha podido germinar una política de inmigración común para todos sus Estados miembros debido a la gran diversidad de intereses defendidos por los países que la forman.

Estos Estados, cada uno con políticas diferentes para gestionar la entrada de los ciudadanos extracomunitarios que buscan ser empleados en sus territorios, han conseguido que europeizar sus políticas de inmigración sea una tarea casi titánica. La razón más importante estriba en que son países soberanos, y cumpliendo con tal condición tienen el derecho de decidir quiénes entran y bajo que requerimientos lo hacen. Además también entran en juego otros motivos, como las diferencias culturales, políticas y sociales de cada país miembro.

No obstante, es evidente que existe una conciencia entre todos los Estados miembros de que es vital el desarrollo de una política común que suponga un verdadero

³ MOLINA NAVARRETE, C. “Viejas cláusulas de residencia nacional, nuevas dispensas por movilidad transnacional: del ‘cielo de los conceptos’ a la ‘naturaleza de las cosas’”, en *Revista Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014, págs. 47 y ss.

avance en la materia, para dejar atrás la simple “gestión de emigrantes” y hacer frente a los problemas que actualmente enfrentan los países del sur, particularmente, España e Italia, que reciben un número ingente de inmigrantes a través de sus fronteras con África.

1.1. Hitos importantes en la evolución de la cuestión de la inmigración

En los Tratados de los años 50, en particular el Tratado de Roma de 1957, no hubo una política de inmigración común y ni si quiera se planteó como un tema a tratar en el futuro.

En 1985 se creó el Acuerdo de Schengen, por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos y posteriormente se fueron uniendo otros países europeos, entre ellos España. Este Acuerdo consiguió una cierta coordinación entre las políticas de inmigración de los Estados miembro al eliminar las fronteras internas y asegurar la libre circulación de personas por el territorio de los países adscritos al Acuerdo.

En 1992 con el Tratado de Maastricht se acentuó la cooperación entre los gobiernos, haciendo que los asuntos de justicia e interior formaran parte del tercer pilar, esto es, uno de los sectores intergubernamentales donde las decisiones se tomaban por unanimidad. Ahí se trataron temas como el control de fronteras exteriores, la inmigración y el asilo.

A finales del siglo XX se estaba evidenciando un profundo cambio de los flujos migratorios. Si bien en los años setenta y coincidiendo con la crisis económica que asolaba Europa los países receptores del mayor flujo migratorio habían sido Francia, Alemania, Suiza y Bélgica, los datos de migración más recientes mostraban a España, Italia o Reino Unido como los nuevos receptores de inmigrantes. Esto provocó, entre otras cosas, que los Estados miembros tomaran conciencia de la necesidad de un espacio común europeo donde se dictaran normas mínimas en esta materia.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 constituye otro hito importante por las reformas claves en materia de inmigración y asilo que se introdujeron, puesto que pasaron a formar parte del primer pilar, esto es, se comunitarizaron. Además, con la firma de este Tratado, “las decisiones adoptadas desde 1985 por los miembros del espacio Schengen

así como las estructuras de trabajo creadas se incorporaron al acervo de la Unión Europea”⁴

En 1999 el Consejo Europeo se reunió en Tampere para fijar como objetivo de la UE la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Una política europea de migración centrada en la migración legal, la lucha contra la inmigración ilegal, la cooperación con terceros países y la integración de los trabajadores inmigrantes. El Acuerdo señala expresamente que “la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo y de inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”. Resulta importante destacar que este Acuerdo consiguió sentar las bases principales para la creación de una política comunitaria que hiciera frente a los problemas que se habían estado produciendo a causa de la migración.

De esta reunión se desprendieron varias acciones tanto del Consejo y del Consejo Europeo como de la Comisión. Por ejemplo, en el año 2002 con el objetivo de luchar contra la inmigración ilegal se emitieron propuestas de armonización de las legislaciones, como el libro verde⁵ presentado por la Comisión. En el 2008 se publica una Directiva aprobando una propuesta presentada por la Comisión relativa al retorno de los residentes en situación irregular⁶, y un año más tarde, se aprueba la Directiva sobre sanciones penales contra los empresarios que contraten inmigrantes en situación irregular⁷.

De la reunión de Tampere también se desprendieron acciones para reforzar la cooperación con terceros países y la integración de los trabajadores extracomunitarios como la Comunicación de la Comisión relativa a la migración circular y asociaciones de movilidad entre la UE y terceros países⁸, y la adopción de cuatro directivas para

⁴ ORTEGA MARTÍN, E. *Hacia un derecho unitario europeo en materia de extranjería*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Centro de Documentación Judicial, 2006, pág. 162.

⁵ Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, (COM 2002) 175 final, no publicado en el DOUE.

⁶ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, (DOUE 24 de diciembre de 2008).

⁷ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, (DOUE 30 de junio de 2009).

⁸ Comunicación de la Comisión, sobre un Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669 final.

establecer los requerimientos y procedimientos de admisión de inmigrantes y estructurados en cuatro categorías: trabajadores altamente cualificados⁹, trabajadores estacionales¹⁰, trabajadores por cuenta ajena trasladados por sociedades multinacionales¹¹ y trabajadores en prácticas remunerados (que aun no ha sido aprobada, y actualmente solo se regula las prácticas no remuneradas¹²).

1.2. Propuestas recientes y documentos más relevantes

Hasta ahora los pasos de la UE hacia una política común han sido importantes pero no suficientes en la consecución de un marco de acción coherente y que garantice una eficaz gestión de la inmigración.

Por tanto es ocasión ya de analizar algunas de las propuestas recientes que se han elaborado desde las instituciones europeas en esta materia y que constituyen sendas bases de la situación actual.

En relación con la (necesaria) integración de los inmigrantes, en 2004 la Comisión presenta una Comunicación con el Primer informe anual sobre migración e integración¹³. Lo importante de la Comunicación es que pone de relieve los obstáculos que los inmigrantes deben sortear para integrarse en la UE, entre los que destacan la imposibilidad de acceder al empleo y la falta de conocimientos lingüísticos. Reconoce además que no existe una política de admisión eficaz sin el reforzamiento de la integración.

⁹ Directiva 2009/50/CE del Consejo, 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, (DOUE 18 de junio de 2009).

¹⁰ Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, (DOUE 28 de junio de 2014).

¹¹ Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, (DOUE 27 de mayo de 2014).

¹² Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, (DOUE 23 de diciembre de 2004)

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Primer informe anual sobre migración e integración, COM (2004) 508 final.

Por otro lado, la trascendental Comunicación de la Comisión sobre una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos¹⁴, el Plan de política de asilo¹⁵ y la Comunicación de la Comisión sobre un espacio de libertad, seguridad y justicia,¹⁶ componen el cimiento del nuevo programa quinquenal comunitario “programa de Estocolmo”, sustituyendo al aprobado en la Haya (2004) que a su vez sustituyó al de Tampere (1999). La Comunicación sobre una política de emigración para Europa sugiere diez principios y acciones para conseguir la anhelada coordinación de la política de inmigración común. Entre ellos destacan: lograr la contribución de la inmigración legal al desarrollo de la UE, adecuar las cualificaciones y las necesidades, promover la integración, conseguir la coordinación entre Estados miembros y la cooperación con terceros países.

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo¹⁷ presentado en octubre de 2008 representa la recopilación en un solo documento y en exclusiva de la declaración de intenciones en relación con la inmigración. En lo que tiene que ver con la materia social cabría destacar el compromiso de organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración y el de crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

El Tratado de Lisboa, suscrito por todos los Jefes de Estado y de Gobierno el 14 de diciembre de 2007, reforma y renombra el Tratado de Comunidad Europea como Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE). Dicho documento que regula las 24 políticas de la UE cambia la estructura institucional y elimina los pilares que hasta ahora la habían caracterizado, para hacerla un todo, con la excepción de la Política Exterior y de Seguridad Común que sigue constituyendo un sector intergubernamental regulado en el Tratado de la Unión Europea.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos, COM (2008) 359 final.

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM (2008) 360 final.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, COM (2009) 262 final.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 24 de septiembre de 2008, 13440/08, no publicado en el DOUE.

En relación con el TFUE en su artículo 67.2 establece que la UE “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores¹⁸ y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y que sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”.

Asimismo, el artículo 79 establece que “la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas” y que “la Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros”, y añade que todo lo dispuesto no afectará “al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”

El Programa de Estocolmo aprobado por el Consejo Europeo¹⁹ en diciembre de 2009 marca las directrices políticas y jurídicas para los años comprendidos entre 2010 y 2014, queriendo profundizar en el espacio de libertad, seguridad y justicia aprovechando el incremento competencial que se ha producido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Entre las prioridades del programa destaca el desarrollo de “una política de migración europea provisoria y global, basada en la solidaridad y responsabilidad.”

En abril de 2010 se publicó el programa de Acción de la Comisión por el que se aplica el programa de Estocolmo²⁰ y en este aspecto destaca por un lado un apartado que desarrolla la prioridad relativa al Acceso a Europa en un mundo globalizado y por

¹⁸ Excepto Reino Unido, Irlanda y Dinamarca que no estuvieron de acuerdo en dicho propósito y a los que se les respeto su posición. Protocolos nº 19, 20, 21 y 22.

¹⁹ Consejo Europeo, Programa de Estocolmo, Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, de 2 de diciembre de 2009.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, COM (2010) 171 final.

otro una prioridad política titulada La Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la asociación en materia de migración y asilo.

Resulta importante destacar que la conexión entre inmigración y mercado de trabajo se mantiene como una de las peculiaridades más importantes de la política comunitaria de inmigración. Europa necesita la entrada de inmigrantes, tanto por razones demográficas como económicas, por lo que parece conveniente reforzar estos mecanismos de migración a la par de la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos y evitar que más personas sigan perdiendo la vida en el intento de entrar en el territorio de la UE de forma ilegal.

El Programa de Estocolmo señala la lucha de la inmigración irregular como una de sus prioridades más absolutas, pero también entiende que para ello es necesario el desarrollo de un marco común para la admisión de inmigrantes, aunque de manera más específica presenta la propuesta de mejorar la información europea sobre inmigración y mercado de trabajo.

El 31 de diciembre de 2014 llega a su fin el Programa de Estocolmo y por ello la Comisión se puso manos a la obra con la presentación de una importante Comunicación el día 11 de marzo, que tituló “Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”²¹. Se establecen las prioridades en las políticas de migración para los próximos cinco años (2015-2019). Cuatro de los cinco capítulos están dedicados a los movimientos de personas a través de las fronteras de la UE, incluidos los migrantes económicos, solicitantes de asilo y los viajeros en regla.

El Consejo Europeo celebrado los días 26 y 27 de junio aprobó, las líneas maestras del nuevo programa de libertad, seguridad y justicia, en las que se destaca que uno de los objetivos clave de la UE es justamente la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia “sin fronteras interiores y en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales”, y que para ello “se deben adoptar medidas coherentes de política relativa al asilo, la inmigración, las fronteras y la cooperación policial y judicial, de conformidad con los Tratados y sus Protocolos correspondientes”²².

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, COM (2014) 154 final.

²² Consejo Europeo, Conclusiones, de 27 de junio de 2014.

Es evidente pues que en los próximos años la UE quiere avanzar en la construcción de un espacio europeo de libertad, justicia y seguridad para asegurar una Europa abierta, próspera y segura para vivir y trabajar y seguir ratificando su convicción de que las cuestiones migratorias forman parte integrante de las relaciones exteriores de la Unión, por cuanto la organización de la migración legal y la lucha contra la inmigración irregular deben ser los medios para favorecer las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

III. INMIGRACIÓN ECONÓMICA EXTRACOMUNITARIA

La política de Inmigración de la UE encuentra sus fundamentos políticos en los artículos 79 y 80 del Capítulo II “Políticas de Controles en la Fronteras, Asilo e Inmigración” del Tratado de Funcionamiento de la Unión.

La UE está facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países que deseen entrar y residir legalmente en un Estado miembro con fines de empleo, estudios o reagrupación familiar, aunque los Estados miembros todavía conservan el derecho de establecer porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio. Además la UE puede dar incentivos y apoyo a las medidas adoptadas por los Estados miembros para fomentar la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en sus territorios. Sin embargo, la armonización de las legislaciones nacionales aun no está contemplada, puesto que algunos Estados miembros, no podemos olvidar que son los que dotan de competencias a la UE, así lo han querido.

Los extranjeros económicos, de los que trata este capítulo, son nacionales de terceros Estados que tienen como principal intención trabajar en el país de acogida.

Por tanto, desde la UE se han elaborado una serie de documentos relevantes y normativa que regulan la admisión de éstos en territorio de la UE. Resulta importante señalar que existen dos subgrupos dentro de los extranjeros económicos, esto es, los que no son residentes en un Estado miembro, y aquellos que ya residen en un estado miembro y quieren ser admitidos en otro. Para cada uno de estos subgrupos existen instrumentos jurídicos distintos.

1. Admisión de nacionales de terceros Estados no residentes en un Estado miembro

En el año 2005 la Comisión presentó una comunicación que incluía un Plan de política de inmigración legal²³ en el que anunciaba la futura creación de cuatro propuestas de inmigración laboral: para trabajadores altamente cualificados, para trabajadores de temporada, para trabajadores trasladados dentro de las empresas y para trabajadores en formación (prácticas remuneradas). Esta última propuesta²⁴, que no ha sido aprobada todavía, pretende que los nacionales de terceros países puedan adquirir cualificaciones y conocimientos durante un periodo de formación en Europa, y así fomentar la circulación de cerebros, beneficiosa tanto para el país de origen como para el país receptor.

A continuación nos centraremos en analizar las Directivas adoptadas al respecto.

1.1. La Tarjeta Azul UE, para trabajadores altamente cualificados. Directiva 2009/50/CE

La Directiva 2009/50/CE²⁵ “se adoptó para facilitar la entrada y la movilidad de inmigrantes altamente cualificados y de los miembros de su familias armonizando las condiciones de entrada y residencia en toda la UE y estableciendo para ellos un estatus jurídico y un conjunto de derechos”²⁶.

El solicitante de la Tarjeta Azul debe presentar la solicitud, antes del transcurso de un mes desde su entrada en el Estado miembro donde resida legalmente, y para ello deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos para dicha autorización: cualificación de enseñanza superior o cinco años de experiencia, carecer de antecedentes penales, no figurar como rechazable en el espacio Schengen, contar con un contrato de trabajo ajustado a derecho y con unas retribuciones que sean 1.5 el salario bruto anual del país receptor.

²³ Comunicación de la Comisión, Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669 final.

²⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair* (versión refundida), COM (2013) 0151.

²⁵ Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, (DOUE 18 de junio de 2009).

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, COM (2014) 287 final.

Después de dos años de contratación se tendrá derecho a trabajar en cualquiera de los países comunitarios y la residencia permanente se obtendrá automáticamente después de cinco años trabajando y residiendo en el país.

La movilidad de los trabajadores titulares de una Tarjeta azul-UE se extiende a los miembros de su familia también, siempre que ésta ya se encontrase constituida en el anterior Estado miembro de residencia y cumplan los requisitos establecidos, y si no se hubiera constituido anteriormente, deberá solicitar, simultáneamente a la presentación de su solicitud, una autorización de residencia temporal para los miembros de su familia que desee reagrupar.

En el caso de España, el empleador que pretenda contratar a un trabajador extranjero no residente deberá presentar personalmente, o a través de su representante legal empresarial, la solicitud de autorización inicial ante el órgano competente de la provincia donde vaya a ejercer la actividad. Junto con la solicitud, se deben presentar: el NIF de la empresa, el contrato de trabajo, documentos acreditativos de que dispone de los medios económicos materiales y personales suficientes, copia del pasaporte, la acreditación de la capacitación y certificado del Servicio Público de Empleo sobre la insuficiencia de demandantes de empleo para cubrir el puesto de trabajo. Si se concede la autorización, en el plazo de un mes desde que se le notifique al empleador, el extranjero deberá solicitar personalmente el visado en la Misión diplomática u Oficina consular en cuya demarcación resida. Una vez obtenido el visado, el extranjero, en el plazo de 3 meses desde su entrada, debe ser dado de alta en Seguridad Social. En el plazo de un mes desde el alta en Seguridad Social, el extranjero deberá solicitar personalmente la Tarjeta de Identidad de Extranjero, en la Oficina de Extranjería o comisaría de policía correspondiente. Si transcurrido el plazo establecido no se procede al alta en Seguridad Social, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, de no ser así estaría cometiendo una infracción grave por encontrarse irregularmente en España²⁷.

Un estudio realizado por la Comisión en 2013²⁸ refleja que se habían emitido muy pocas tarjetas azules UE, en parte porque la transposición de la Directiva 2009/50/CE se había llevado a cabo recientemente en la mayoría de los Estados miembros en el

²⁷ Sobre esta materia véase GARCÍA NINET, J.E. *Régimen jurídico del trabajo de los extranjeros en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pág. 107 y ss.

²⁸ Comisión Europea, "Intra-EU Mobility of third- country nationals", European Migration Network study 2013, pág 49.

momento del estudio: “en 2.013 el número de concesiones fueron 15.261, y en los dos años la mayoría de las mismas se concedieron en Alemania, siendo los inmigrantes asiáticos altamente cualificados los más beneficiados por la nueva Directiva”²⁹. Otro punto relevante es que existen países dentro de la UE que ya tienen acuerdos o políticas en marcha para atraer a inmigrantes altamente cualificados, facilitando la admisión y entrada con exención de requisitos o campañas de información. Una maniobra encaminada a cubrir la demanda de sus empresas. Los datos revelados en la Comunicación, muestran que en estos países donde ya existen políticas para inmigrantes cualificados, se expiden menor número de tarjetas azules UE frente a sus permisos nacionales. Aunque la no comunicación de datos y medidas adoptadas por parte de los Estados miembros sobre volúmenes de admisión, pruebas del mercado laboral, contratación ética y umbral salarial, dificultan el análisis de la efectividad de la Directiva.

Con la publicación de la Directiva sobre la Tarjeta Azul UE, las críticas hicieron especial hincapié en la necesidad de evitar la discriminación entre los inmigrantes y evitar la perjudicial fuga de cerebros de los países “en desarrollo”. En la misma Comunicación, la UE advierte que “dado el escaso número de tarjetas azules UE expedidas actualmente a inmigrantes altamente cualificados de países menos desarrollados, el riesgo de fuga de cerebros es limitado en dichos países. Sin embargo, los países en desarrollo de renta media presentan un riesgo mayor”. Asimismo aclaran que “algunos Estados miembros tratan el problema de la fuga de cerebros y la circulación de cerebros con leyes nacionales, acuerdos bilaterales o cooperación con los países de origen”. En cualquier caso es un apunte digno de revisión, puesto que podría significar una “nueva colonización” de los países con menores recursos y herramientas y una discriminación por razón de su nivel educativo o profesional.

1.2. Traslados intraempresariales. Directiva 2014/66/UE

La Directiva 2014/66/UE, recientemente aprobada, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados

²⁹ ROJO TORRECILLAS, E. “¿Nueva política de inmigración europea para el próximo quinquenio, o continuación de la existente? El escenario tras el programa de Estocolmo 2010-2014 (con referencias al marco internacional y español)” en El Blog de Eduardo Rojo. Sitio web <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/07/ue-nueva-politica-de-inmigracion.html>

intraempresariales³⁰, tiene por objeto, según determina su artículo 1, regular “a) las condiciones de entrada y residencia por más de 90 días en el territorio de los Estados miembros y los derechos de nacionales de terceros países y de los miembros de sus familias en el marco de un traslado intraempresarial; b) en Estados miembros distintos del primer Estado miembro que les concede un permiso por traslado intraempresarial sobre la base de la presente Directiva”, cuyo ámbito de aplicación se extiende en el art. 2, a “los nacionales de terceros países que residan fuera del territorio de un Estado miembro en el momento de la solicitud y que soliciten la admisión o hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro, con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva, en el marco de un traslado intraempresarial en calidad de directivo, especialista o trabajador en formación”.

Esta directiva define con meridiana claridad el traslado intraempresarial como “el desplazamiento temporal con fines de empleo o de formación de un nacional de un tercer país que, en el momento de la solicitud de un permiso de traslado intraempresarial, resida fuera del territorio del Estado miembro, desde una empresa establecida fuera del territorio de un Estado miembro y a la cual está vinculado por un contrato de trabajo, antes y durante el traslado, hacia una entidad perteneciente a la empresa o al mismo grupo de empresas establecidos en dicho Estado miembro y, en su caso, la movilidad entre entidades receptoras establecidas en uno o varios segundos Estados miembros”.

Para garantizar el carácter temporal de un traslado dentro de la misma empresa y evitar prácticas fraudulentas, se exige que transcurra un determinado periodo de tiempo entre el final de la duración máxima del traslado y otra solicitud relativa al mismo nacional de un país no comunitario en el mismo Estado miembro. De igual forma se establecen los periodos máximos de los traslados en tres años para Directivos y un año para trabajadores en formación.

El solicitante o la empresa receptora deberá acreditar que la entidad receptora y la empresa del tercer país pertenecen a la misma empresa, acreditar un empleo dentro de una misma empresa o grupo de empresa durante un periodo de al menos tres a doce meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores a la fecha del desplazamiento en lo que respecta a directivos y especialistas, y de al menos de tres a seis meses

³⁰Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, (DOUE 27 de mayo de 2014).

ininterrumpidos, en lo que respecta a los trabajadores en formación, presentar un contrato de trabajo y una carta de desplazamiento del empresario, acreditar que el nacional del tercer país tiene las cualificaciones y la experiencia profesionales necesarias, además de presentar un documento de viaje válido del país del no comunitario y un seguro de enfermedad.

La Directiva pretende dar respuesta a la actual globalización de los negocios, de la expansión del comercio y del crecimiento y la proliferación de grupos multinacionales. Estos traslados intraempresariales de personal clave generan nuevas cualificaciones y conocimientos, innovación y mejores oportunidades económicas para las compañías de destino, haciendo avanzar así la economía basada en el conocimiento en la Unión, permitiendo así a los grupos multinacionales aprovechar mejor sus recursos humanos.

1.3.Trabajadores temporeros. Directiva 2014/36/UE

La Directiva 2014/36/UE, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros³¹ “establece las condiciones de entrada y de estancia de los nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros y define los derechos de estos. Para las estancias no superiores a 90 días, la presente Directiva se aplicará sin perjuicio del acervo de Schengen”. Su ámbito de aplicación se extiende “a los nacionales de terceros países que residan fuera del territorio de los Estados miembros y soliciten la admisión, o que hayan sido admitidos de conformidad con la presente Directiva, en el territorio de un Estado miembro para fines de empleo como trabajadores temporeros”.

Para estancias no superiores a noventa días será necesario un contrato de trabajo o una oferta de empleo conforme a la normativa laboral del Estado miembro, estar en posesión de un alojamiento, seguro médico y acreditación de que el trabajador posee la capacitación exigida para el ejercicio de la profesión, cuando proceda.

Para estancias superiores a noventa días se necesitará los mismos requisitos anteriormente enumerados y adicionalmente se exigirá al trabajador que acredite recursos económicos suficientes durante su estancia sin necesidad de recurrir al sistema de asistencia social.

³¹ Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, (DOUE de 28 de marzo de 2014).

Resulta interesante señalar que la Directiva, como es usual, al hilo conductual de la política de inmigración, no vulnera “el derecho de los Estados miembros para determinar los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países que entren en su territorio para fines de trabajo de temporada. En virtud de ello, podrá considerarse inadmisibles o denegarse una solicitud de autorización para fines de trabajo de temporada”. Se estima que en toda la UE entran en torno a 100.000 temporeros para trabajar, sobre todo, en las diversas campañas de la agricultura. La directiva insiste en la preferencia de los ciudadanos de la Unión para cubrir los puestos de trabajo, dejando vía libre a que los Estados limiten la entrada de temporeros si hay comunitarios que potencialmente podrían estar interesados en hacer el trabajo

Esta Directiva es especialmente interesante para España ya que se dirige a canalizar la presencia temporal de trabajadores extranjeros en sectores productivos cuyas ofertas dependen de motivos estacionales, como por ejemplo la agricultura o el turismo. Sería de interés que el Gobierno español llevase a cabo una trasposición de esta Directiva, tomando en consideración las posiciones que puedan hacerse por las asociaciones de inmigrantes.

Tal y como plantea la Directiva en su exposición de motivos, pretende contribuir a una gestión efectiva de los flujos migratorios en la categoría específica de la migración temporal de carácter estacional, pero ello lo hace dejando bien claro el principio de preferencia a los ciudadanos de la Unión por lo que respecta al acceso al mercado de trabajo de los Estados miembros. Así, los Estados miembros siguen teniendo la última palabra para la autorización de entrada de trabajadores extranjeros.

La Directiva también expresa su deseo de garantizar condiciones dignas de trabajo y de vida para los trabajadores temporeros, pero lo regula pensando que el trabajador extranjero pretende permanecer en el Estado miembro más allá de su estancia temporal. Esa visión subjetiva del extranjero no sólo repercute en relación a los requisitos para acceder a su trabajo de temporada sino que acaba contaminando el régimen de derechos laborales que puede gozar en el territorio de un Estado miembro al hacerlo objetivo de un prejuicio que no puede entenderse dentro de un sistema democrático.

2. Admisión de nacionales de terceros Estados residentes en un Estado miembro

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999, los países de la UE subrayaron la necesidad de garantizar un tratamiento equitativo a los nacionales de países terceros legalmente residentes en la UE. Así, el 25 de noviembre de 2003 el Consejo adoptó la Directiva 2003/109, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración³² para aproximar las legislaciones de los países de la UE y otorgar un trato equitativo en todo el territorio europeo, independientemente del país de la Unión de residencia.

Hablamos de un estatuto jurídico distinto del estatuto de residente en un Estado miembro y al que pueden acceder los extracomunitarios, puesto que después de cinco años de residencia legal e ininterrumpida, cualquier Estado de la UE deberá reconocer el estatuto de residente de larga duración. Una estancia en la que las ausencias del territorio del país de la UE no superiores a seis meses consecutivos (que no totalicen más de 10 meses durante 5 años) o por razones específicas previstas en la legislación interna de ese Estado no se contabilizarán en el cálculo de la duración de residencia. El no nacional deberá probar que cuenta con recursos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia y de un seguro de enfermedad. Se estima necesario también que el candidato no represente una amenaza al orden público y que cuente con los elementos básicos para asegurar una mínima integración.

Resulta interesante que la Directiva establece que los residentes de larga duración tendrán el mismo trato que los nacionales. El artículo 11 así lo establece, es decir, cuando se adquiere el estatuto de residente de larga duración, se tiene derecho a una serie de prestaciones en las mismas condiciones que los nacionales, en particular en las siguientes materias: condiciones de acceso a un empleo asalariado y a una actividad por cuenta propia así como condiciones de empleo y trabajo, educación y formación profesional, reconocimiento de títulos, protección social y asistencia sanitaria, libertad de asociación y afiliación, participación en organizaciones de trabajadores o patronos, y libre acceso al conjunto del territorio del país de la UE concernido.

³² Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, (DOUE 23 de enero de 2014).

Por otra parte, el artículo 14 reconoce que los beneficiarios de este estatuto podrán ejercer el derecho de residencia en un Estado de la UE distinto del que le concedió el estatuto durante un período superior a tres meses, si cumplen alguna de las condiciones entre ejercer una actividad económica como asalariado o independiente, estudiar o seguir una formación profesional, u otros fines. Este segundo Estado de la Unión podrá rechazar la estancia solamente en caso de una amenaza para el orden público o la seguridad pública o salud pública.

Los miembros de la familia del residente de larga duración podrán reagruparse con él o acompañarle en el segundo país siempre que hayan formado una familia en el primero. De no ser así, se tendrá que aplicar la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reunificación familiar³³.

El residente de larga duración que resida en el segundo país de la UE conservará su estatuto en el primer país de la UE hasta que haya adquirido el mismo estatuto en el segundo país de la UE. Si así lo desean, podrán solicitar que se les considere residentes del segundo país de la UE tras haber residido allí legalmente durante un período de cinco años.

Aunque la directiva reconoce numerosos derechos a los no nacionales, no se puede considerar un derecho absoluto de libre disposición ya que existen varios límites y excepciones tanto de tipo material como personal, puesto que los Estados miembros podrán revisar su mercado de trabajo interno antes de otorgar a cualquier extracomunitario este estatuto en beneficio de sus propios intereses.

IV. LA INMIGRACIÓN ILEGAL, UNA LUCHA DE TODOS

Resulta interesante observar la definición que la Comisión³⁴ le da a la expresión “inmigración ilegal” para entender el desarrollo de sus políticas.

- *Inmigración ilegal*: la inmigración de una persona a un nuevo lugar de residencia utilizando medios irregulares o ilegales, sin documentos o llevar documentos falsos válidos. Movimiento que se realiza fuera de las normas reguladoras de los emisores, de tránsito y de los países receptores.

³³ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de la reagrupación familiar, (DOUE 3 de octubre de 2003).

³⁴ Definiciones obtenidas del glosario realizado por la Comisión Europea, “*Asylum and Migration Glossary 2.0*”, 2012, pág. 99 y ss.

- *Inmigrante en situación irregular*: en el contexto de la UE, un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada como se establece en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otro condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro.

En el Programa de Estocolmo se ataja el tema de la inmigración irregular a través de varios ámbitos políticos como son: contratación de inmigrantes irregulares, seguridad fronteriza, retorno y cooperación con terceros países. Veamos algunos aspectos acerca de ellos.

1. Contratación de inmigrantes irregulares

Se sabe que donde hay empresarios dispuestos a contratar a personas en situación irregular existe un aliciente (para estas personas) de acudir a la cita por métodos que están fuera de la ley. Puesto que los inmigrantes en pro de alcanzar los objetivos por los que dejan sus territorios están dispuestos a hacer trabajos poco cualificados y mal pagados en sectores que requieren mucha mano de obra.

Aunque es un fenómeno difícil de cuantificar, por su propia complejidad, un dato facilitado por Eurostat³⁵ señalaba que en el año 2013 se encontraban en situación irregular en la UE un total de 386.230 nacionales de terceros países. La Comisión tiene conocimiento de los daños que produce a la economía el uso de estas prácticas, así lo expresa en una Comunicación cuando afirma que “el empleo ilegal es perjudicial de muchas maneras, ya que detrae aportaciones a los presupuestos públicos en forma de impuestos o cotizaciones a la seguridad social, y sustituye a trabajadores o evita su contratación a través de los cauces legales, lo que obliga a las personas a trabajar en condiciones peligrosas sin seguro”³⁶.

En este sentido, se aprobó la Directiva 2009/52/CE, por la que se establecen normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular³⁷. Así se establece (en el artículo 4) que las empresas deben “exigir a todo nacional de un tercer país que obtenga y le presente,

³⁵ EUROSTAT, “Migration and migrant population statistics”, 2014.

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, COM (2009) 291 final.

³⁷ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, (DOUE 30 de junio de 2009).

antes de ser contratado, un permiso u otra autorización de residencia válido”. El incumplimiento por parte del empleador acarreará sanciones económicas que incluyen el pago de multas, incluidos “el pago de los gastos de retorno de los nacionales de un tercer país”, la pérdida de subsidios” o devolución de las ayudas públicas concedidas, hasta “el cierre provisional o definitivo de los establecimientos empleados en la infracción”. La directiva también prevé que el empleador deberá pagar “toda remuneración pendiente al nacional de tercer país empleado ilegalmente” además de “un importe igual a todas las cotizaciones sociales e impuestos que el empleador debería haber abonado si el nacional de tercer país hubiese sido empleado legalmente”

El artículo 8 incluye el caso de la subcontratación, así establece que si el empleador es un subcontratista, el contratista principal y los intermedios que supieran que se empleaba a trabajadores de forma ilegal serán responsables solidarios o subsidiarios para los pagos.

La directiva incluso habla de delito penal cuando: la infracción continúa o es reiterada de modo persistente, la infracción se refiere al empleo simultáneo de un número importante de nacionales de un tercer país en situación irregular, la infracción se acompaña de unas condiciones laborales particularmente abusivas, el autor de la infracción es un empleador que, sin haber sido acusado o condenado por un delito hace uso del trabajo o los servicios de un nacional de un tercer país en situación irregular, sabiendo que esa persona es víctima de la trata de seres humanos, la infracción se refiere al empleo ilegal de un menor.

Una de las peores consecuencias de la contratación de personas en situación irregular es que no les permite acceder a los derechos sociales reconocidos en los países de la Unión, unos derechos, que como menciona Javier Moreno “depende en buena medida de la situación administrativa del inmigrante, ya que el sistema de aseguramiento social vincula de manera directa el derecho de acceso a las prestaciones a la participación en el mercado formal de trabajo, y por tanto, está condicionado a la legalidad de la residencia en el territorio”³⁸.

A pesar del intento de la UE por minimizar el impacto de la contratación ilegal, sigue siendo un aspecto complicado de controlar ya que hay mercados de difícil acceso

³⁸ MORENO FUENTES, J. “Las políticas sociales y la integración de la población de origen inmigrante en España”, en AJA, E., ARANGO, J. Y OLIVER ALONSO, J., *La hora de la integración*, Diputació Barcelona, fundación CIDOB y Fundación Ortega-Marañón, Barcelona, 2012, págs. 162.

como el servicio doméstico que alberga una de las principales fuentes de inmigración ilegal.

2. Seguridad fronteriza

La gestión de fronteras exteriores ha sido uno de los puntos con mayor cooperación dentro de la UE. Desde 1985 ya se trabajaba en ello con el Acuerdo de Schengen, que como señalábamos, elimina las fronteras internas y genera un mayor control de las externas. En esta línea se han creado la Agencia para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), el Fondo para las fronteras exteriores para compartir la carga financiera de la gestión y control de las fronteras exteriores de la UE. También destaca la creación de una Red Mediterránea de Patrullas Costeras y un Sistema Europeo de Vigilancia y Asistencia Operativa. Se ha creado además el Sistema de Información Schengen (SIS) para poder compartir la información sobre entradas y salidas de forma automática para todos los involucrados en el control fronterizo.

La UE impulsa también el desarrollo de la tecnología para proteger sus fronteras y por ello ha incentivado el diseño de un programa de refuerzo tecnológico que incluye *drones* (aviones no tripulados). El proyecto denominado Perseus se espera que funcione en el 2016 y consiste en ampliar el espacio de control de los sistemas de detección de embarcaciones que intentan alcanzar las costas europeas de forma irregular y en compartir la información recabada por los diferentes países, cada uno de ellos, con un centro de coordinación nacional. Este proyecto se inicia desde España, país que enfrenta una difícil situación en las fronteras de Ceuta y Melilla y en el área del Estrecho de Gibraltar. Italia es otro país Europeo que actualmente está teniendo serias dificultades para controlar sus fronteras ya que constantemente están recibiendo oleadas masivas de inmigrantes ilegales en sus costas de Lampedusa.

La situación actual en el sur de Europa es crítica, como bien dice Andreu Olesti: “la inestabilidad política, los levantamientos democráticos y la utilización de medios militares para intentar sofocarlos ha motivado un importante desplazamiento de la población en algunos países del norte de África que ha creado tensiones en la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de algunos Estados miembros de la Unión Europea”³⁹. Para hacer frente a este suceso, en la Cumbre EU-AFRICA⁴⁰

³⁹ OLESTI RAYO, A. “La normativa y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011”, en AJA, E; ARANGO, J Y OLIVER ALONSO, J (dir.) *La hora de la Integración*, Diputació Barcelona, fundación CIDOB y Fundación Ortega-Marañón, Barcelona, 2012, págs. 381 y ss.

celebrada en 2014, en Bruselas, se debatieron puntos importantes en esta materia. Los países implicados se comprometieron a luchar contra la migración irregular, mediante la promoción de la cooperación integral y eficiente para evitar las dramáticas consecuencias de la migración irregular y a salvaguardar la vida de los migrantes, abordando todos sus aspectos relevantes, incluyendo la prevención, el fortalecimiento de la migración y la gestión de las fronteras, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, el retorno y la readmisión (incluyendo el retorno voluntario), así como abordar las causas fundamentales de la migración irregular. Se centraron en la necesidad de avanzar en la migración legal y la movilidad, mediante una mejor organización dentro de los continentes.

3. El retorno de los inmigrantes irregulares

La posición de la Comisión ante la estancia de inmigrantes irregulares en suelo de la Unión es partidaria de pensar que esta situación debilita la credibilidad de una política europea de inmigración. La Directiva 2008/115/CE, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal⁴¹, generó polémica entre la opinión pública y los terceros Estados, por su contenido. Las medidas adoptadas pretenden promover el retorno voluntario y establecen que las autoridades podrán dictar orden de internamiento temporal a los inmigrantes que, transcurrido el plazo establecido, no hayan dejado el país. En España el periodo máximo de retención es de sesenta días, establecido en la Ley de Extranjería. También se prevén medidas como prohibición de entrada en la UE a los inmigrantes que hayan sido expulsados, por un periodo de 5 años, y la no repatriación de personas cuya vida corra peligro en su país de origen.

Un punto controvertido en esta materia es, precisamente, la capacidad de los centros de internamiento de los países del sur, y entre ellos España, puesto que están al límite de su capacidad, de personas que deben ser repatriadas, además de enfrentar el alto coste económico que supone enviarlos de nuevo a sus países de origen. Para aumentar la capacidad financiera en este aspecto la UE creó el Fondo Europeo para el Retorno, pero

⁴⁰ Cumbre EU-AFRICA, “EU-Africa. Declaration on migration and mobility”, 2014.

⁴¹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, (DOUE 24 de diciembre de 2008).

la falta de acuerdos con los países de origen, que no están interesados en facilitar el retorno, han generado importantes impedimentos a las devoluciones de estos inmigrantes.

V. CONCLUSIONES

En primer lugar, tal y como he ido señalando a lo largo del trabajo, no podemos decir que exista una política de inmigración común que regule eficazmente los problemas que los Estados miembros enfrentan en relación con los flujos migratorios. Sin embargo, sí es cierto que la UE ha conseguido una cierta armonización de las legislaciones de sus Estados, como hemos puesto de relieve al analizar la evolución de los elementos jurídicos en los que se enmarca la política de inmigración de la Unión, y ha mantenido en su agenda política la necesidad de abordar la inmigración, tanto legal como ilegal, desde una responsabilidad común, para crear una necesaria articulación de la normativa de acceso y donde se reconozcan los derechos de los ciudadanos de terceros Estados.

En segundo lugar, podemos ver como los Estados (actualmente y con mayor énfasis los de Europa del sur) no dudan en pedir ayuda a la UE para hacer frente a los problemas que la inmigración ilegal les está ocasionando, bien porque económicamente es un gasto inaccesible (mantener los centros de acogida o los gastos de retorno) o bien porque entienden que es un problema común que afecta a todos los países de la Unión, ya que las fronteras internas no existen y una vez dentro de la UE nos podemos mover hacia cualquiera de sus Estados miembros. En este sentido, quiero señalar lo paradójico de la situación, pues precisamente uno de los principales motivos por los que no existe una verdadera homogenización de la política de inmigración es porque los Estados no están dispuestos a perder más soberanía en favor de la UE en esta materia, lo que complica su labor reguladora a nivel de la Unión. En otras palabras, los Estados miembros no tienen una posición clara y en consecuencia no actúan de forma coherente, pues los problemas son de todos pero la legislación es solo de cada Estado.

En tercer lugar, y en cuanto a la política en materia de inmigración legal, desarrollada hasta el momento, debo resaltar el enfoque sectorial y discriminatorio que

la caracteriza, es decir, no se ha elaborado normativa dirigida a todos los extranjeros sino a determinadas categorías de ellos. Un ejemplo claro es la Directiva aprobada sobre la tarjeta azul para trabajadores altamente cualificados, que crea una nueva “colonización” de los países menos desarrollados al invitar a sus ciudadanos más formados a desarrollar sus conocimientos dentro del territorio de la UE, cuando el tercer país ha invertido su capital en la formación de dicho trabajador. Visto así parece ser una competencia desleal y una clara discriminación, pues solo los mejores y más cualificados tienen el derecho de trabajar en los Estados miembros de la Unión. Una evidente selección a la carta que solo favorece a las economías más “fuertes”.

Por último, y en materia de inmigración ilegal, quiero mencionar la posición de la UE al respecto, pues tal y como vimos en el capítulo IV, el objetivo es acabar con la entrada masiva de inmigrantes en territorio de la Unión, y no mitigar las razones por las que estas personas deciden arriesgar sus vidas en el intento por cruzar las fronteras. No se han desarrollado herramientas ni medios adecuados para disuadir a los inmigrantes de venir, y en muchos casos se pone en tela de juicio la protección de los derechos humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Libros y Artículos

GARCÍA NINET, J.E. *Régimen jurídico del trabajo de los extranjeros en España*. Atelier, Barcelona, 2012.

MOLINA NAVARRETE, C. “Viejas cláusulas de residencia nacional, nuevas dispensas por movilidad transnacional: del ‘cielo de los conceptos’ a la ‘naturaleza de las cosas’”, en *Revista Relaciones Laborales*, núm. 2, 2014, págs. 47 y ss.

MORENO FUENTES, J. “Las políticas sociales y la integración de la población de origen inmigrante en España”, en AJA, E., ARANGO, J. Y OLIVER ALONSO, J., *La hora de la integración*, Diputació Barcelona, fundación CIDOB y Fundación Ortega-Marañón, Barcelona, 2012, pág. 162.

NAVARRO NIETO, F. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. Y GÓMEZ MUÑOZ, J. (dir.), *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2011.

OLESTI RAYO, A. “La normativa y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011”, en AJA, E; ARANGO, J Y OLIVER ALONSO, J (Dir.) *La hora de la Integración*, Diputació Barcelona, fundación CIDOB y Fundación Ortega-Marañón, Barcelona, 2012, págs. 381 y ss.

ROJO TORRECILLAS, E. “¿Nueva política de inmigración europea para el próximo quinquenio, o continuación de la existente? El escenario tras el programa de Estocolmo 2010-2014 (con referencias al marco internacional y español)” en El Blog de Eduardo Rojo. Sitio web <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/07/ue-nueva-politica-de-inmigracion.html> .

ROMÁN GARCÍA, F. “Los Procesos de Regulación de Extranjeros en los Estados Miembros vistos desde la Unión Europea”, en ORTEGA MARTIN, E, *Hacia un derecho unitario europeo en materia de extranjería*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Centro de Documentación Judicial, 2006, págs. 193 y ss.

- Documentos

Comisión Europea, “Gestión justa y eficaz de la inmigración”, 26 de mayo de 2011. Consultado en la pág. Web: http://ec.europa.eu/news/justice/110526_es.htm.

Comisión Europea, “Intra-EU Mobility of third- country nationals”, European Migration Network study 2013, pág 49.

Comisión Europea, “*Asylum and Migration Glossary 2.0*”, 2012, pág. 99 y ss.

Comunicación de la Comisión, sobre un Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Primer informe anual sobre migración e integración, COM (2004) 508 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos, COM (2008) 359 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM (2008) 360 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, COM (2009) 262 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, COM (2010) 171 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad, COM (2014) 154 final.

Comunicación de la Comisión, Plan de política en materia de migración legal, COM (2005) 669 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, COM (2014) 287 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, COM (2009) 291 final.

Consejo de la Unión Europea, Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 24 de septiembre de 2008, 13440/08, no publicado en el DOUE.

Consejo Europeo, Programa de Estocolmo, Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, de 2 de diciembre de 2009.

Consejo Europeo, Conclusiones, de 27 de junio de 2014.

Cumbre EU-AFRICA, “*EU-Africa Declaration on migration and mobility*”, 2014.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, (DOUE 24 de diciembre de 2008).

Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, practicas no remuneradas o servicios de voluntariado, (DOUE 23 de diciembre de 2004)

Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, (DOUE 30 de junio de 2009).

Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, (DOUE 18 de junio de 2009).

Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales, (DOUE 27 de mayo de 2014).

Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, (DOUE de 28 de marzo de 2014).

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, (DOUE 23 de enero de 2014).

Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de la reagrupación familiar, (DOUE 3 de octubre de 2003).

EUROSTAT, “Migration and migrant population statistics”, 2014

Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, (COM 2002) 175 final, no publicado en el DOUE.

Organización Internacional para las Migraciones, “Los Términos clave de la Migración”. Consultado en la pág. Web: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Inmigraci%C3%B3n>.

- Otros recursos

Página Web oficial de la Unión Europea: www.europa.eu

Página Web oficial del Ministerio de Interior, Gobierno de España: www.interior.gob.es